

08.10.2018

Eduskunnan kunta- ja terveysjaostolle

[Viite: HE 123/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019]

**LASTENSUOJELUN AJANKOHTAISET HAASTEET JA RESURSSIT****Lastensuojelun uudistamisen pohja**

Lastensuojelujärjestelmää on uudistettu sosiaali- ja terveysministeriössä monin tavoin viimeisten vuosien aikana. Uudistamisessa ydintä on ollut ottaa huomioon jo aiemmin tehty työ ja rakentaa pitkäjänteistä kehittämisen kaarta myös taloudellisesta näkökulmasta.

Yllisosaalineuvos Aulikki Kananojan vetämä, sosiaali- ja terveysministeriön asettama Toimiva lastensuojeluryhmä teki vuosina 2012–2013 lukuisia ehdotuksia lastensuojelun ja laajemminkin lapsiperhepalvelujen jo silloin kriisiytyneen lastensuojelun tilan ratkaisemiseksi. Selvitystyötä seurasi lausuntokierros, ehdotusten toteuttamissuunnitelma ja Suomen ensimmäinen lastensuojelun laatusuositus. Useita noista selvitysryhmän muutosehdotuksista toteutettiin sosiaalihuoltolain uudistuksen yhteydessä (2014), mutta niitä on toteutettu myös muutoin. Eduskunnan lisämäärärahalla käynnistettiin terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) toteuttama LaskeTut –hanke (2013–2015), joka edisti muun muassa lastensuojelun tutkimuspohjaa ja lähti tuottamaan tukimateriaalia viranomaisten välisen tietojenvaihdon kysymyksiä selventämään. Tästä pohjasta syntyi mm. Luo luottamusta, suojele lasta – verkkokoulutus ja opas, joka nyt tämän hallituskauden aikana valmistui ja jota on päästy levittämään laajasti kentälle vuosien 2017–2018 aikana. Opas ja koulutus on suunnattu kaikille lasten kanssa työskenteleville. Tämä on tärkeää, koska toimiva eri viranomaisten välinen yhteistyö on yksi kulmakivistä sille, miten lastensuojelu voi ja toimii.

Hallituksen yksi meneillään olevista kärkihankkeista, lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma (LAPE) on sisältänyt tuon saman tärkeän kokonaisuuden: lastensuojelua ei voida tyydyttävällä tavalla uudistaa vain lastensuojelua kehittämällä, vaan tulee katsoa laajemmalle: lapsen oikeuksia vahvistava, lapsi- ja perhelähtöinen palvelujärjestelmä antaa mahdollisuuden oikea-aikaiselle tuelle ja sille, että lastensuojeluun ohjautuvat vain ne, jotka aidosti lastensuojelun tukea tarvitsevat. Tarvitaan erilaiset yhdyspinnat kattavaa työtä: eri ammattilaisten yhteistyötä julkisella, yksityisellä ja järjestökentällä sekä eri hallinnonalojen rajojen ylittämistä. LAPE – kärkihanke on erityisesti kiinnittänyt huomiota ja syventänyt sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan yhteistyötä.

Kokemusasiantuntijuuden merkitys lastensuojelun uudistamisessa on jatkuvasti kasvanut. Osana LAPE-muutosohjelmaa kokemusasiantuntijuus on ollut mukana kauttaaltaan kehittämistyössä, mutta sitä on auttanut myös se, että järjestöt ovat

voineet ja voivat jatkossakin hakea myös STEA:lta rahoitusta kokemusasiantuntija-  
äänen vahvistamiseen ja tätä kautta osaltaan estää lastensuojelussa kaltoinkohtelua  
tapahtuvaksi.

### **Lain uudistukset ja vaikutukset**

Jo aiemmilla hallituskausilla on tehty merkittävää lastensuojelun uudistusta. Yksi keskeinen oli lastensuojelulain kokonaisuudistus vuonna 2007. Tätä uudistusta tukivat kansalliset ohjelmat. Lastensuojelulaki on näiden kuluneen kymmenen vuoden aikana useassa selvityksessä todettu lähtökohtaisesti hyväksi, lapsen oikeudet tunnistavaksi laiksi. Pienempiä muutoksia on kuitenkin ollut tarvetta tehdä vuosien varrella. Lastensuojelulainmuutos sosiaalihuoltolain uudistuksen yhteydessä vuonna 2014 liittyi erityisesti painopisteen siirtoon varhaisempaan tukeen ja yleisen sosiaalihuollon vahventamiseen, mutta silloin myös muun muassa vahvennettiin lastensuojeluilmoitusvelvollisten määrää ja lapsen kiireellisen sijoituksen ehtoja tiukennettiin. Talousarviossa kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin jo sosiaalihuoltolain uudistuksesta alkaen tehtyjen lastensuojelua ja lapsiperheiden kotipalvelua koskevien lisäysten on odotettu näkyvän kuntien toimintatilastoissa.

Käytännön tasolla tuo tavoiteltu painopisteen muutos varhaisempaan lasten, nuorten ja perheiden tukeen on vielä monin paikoin kesken, mutta tilastojen valossa näyttäisi siltä, että muutos on lähtenyt liikkeelle ja LAPE-muutosohjelma on tätä muutossuuntaa pyrkinyt edelleen vahvistamaan. Valtakunnallisen lastensuojelutilaston (THL) mukaan esimerkiksi lastensuojelun avohuollon asiakkaina oli kaikkiaan 55 884 lasta ja nuorta vuonna 2017. Tämä on 4,5 prosenttia väestön 0-20 -vuotiaista. Vielä viisi vuotta sitten (2012) lastensuojelun avohuollon asiakkaina oli huomattavasti suurempi määrä: 87 196 lasta ja nuorta. Uusien avohuollon asiakkaiden osuus kokonaismäärästä oli 28 prosenttia vuonna 2017, kun vastaava luku juuri ennen sosiaalihuoltolain muutosta (2014) oli 43 prosenttia.

Sosiaalihuoltolain uudistuksessa tiukennettiin myös lapsen kiireellisen sijoituksen ehtoja: Lapsi voidaan nykyisin sijoittaa kiireellisesti vain, jos huostaanoton edellytykset täyttyvät ja lapsi on välittömässä vaarassa tai sijoituksen aikana on käytettävä rajoituksia. Lapsen kodin ulkopuolelle tapahtuvan kiireellisen sijoittamisen lisäksi kunnan tulee tarjota muita kiireellisesti järjestettyjä tukimuotoja. Tukimuotoja voidaan kuitenkin käyttää vain, jos ne ovat lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia. Tästä huolimatta kiireellisesti sijoitettiin vuoden 2017 aikana yhteensä 4 081 lasta, mikä oli 15 % (539 lasta) enemmän kuin edellisenä vuonna. Kiireellisten sijoitusten määrä on ollut voimakkaasti kasvava jo useita vuosia. Ikäryhmittäin tarkasteltuna kasvu on keskittynyt erityisesti teini-ikäisiin ja poikia on sijoitettuna kodin ulkopuolelle enemmän kuin tyttöjä. Koko 0–17-vuotiaiden väestöön suhteutettuna vuoden 2017 aikana kiireellisesti sijoitettuja lapsia oli 0,4 %. Ikävuosittain tarkasteltaessa kiireellisesti sijoitetaan eniten 15-vuotiaita (0,9 % kaikista 15-vuotiaista). Kiireellisten sijoitusten määrän voimakas kasvu on hälyttävää ja nostaa tarvetta kiinnittää erityistä huomiota nuoriin.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on viime vuosina valmisteltu itsemäärämisoikeuteen liittyvää lainsäädännön uudistusta, jonka yhteydessä myös lastensuojelulakiin päädyttiin tekemään muutosehdotuksia kuluvan vuoden aikana. Hallitus on antamassa vuoden 2019 talousarvioon liittyen ehdotusta, jossa ehdotetaan muutettavaksi

lastensuojelulakia siten, että sijaishuollossa olevan lapsen oikeutta hyvään kohteluun, huolenpitoon ja kasvatukseen vahvistettaisiin. Esityksessä tarkennettaisiin yleisesti hyväksytyn tavanomaisen kasvatuksen ja perusoikeuksiin kajoavien rajoitusten välistä eroa. Lisäksi tarkennettaisiin rajoitusten käytölle asetettavia yleisiä edellytyksiä, kuten välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimusta sekä ihmisarvon kunnioittamista. Lailla pyritäisiin parantamaan lapsen ja huoltajien oikeusturvaa ja tehostamaan valvontaa. Esitykseen sisältyy esimerkiksi lastensuojelussa sovellettavia menettelytapoja koskevien säännösten tarkentaminen. Lapsen osallisuuden ja sijaishuollon valvonnan vahvistamiseksi tehtävän rajoitustoimenpiteiden kirjaamisen tulisi esityksen mukaan sisältää kuvaus muun muassa siitä, miten rajoitustoimenpide on toteutettu, kuka sen on toteuttanut ja millaisia muita rajoituksia on käytetty samaan aikaan. Lapsen perusoikeuksia vahvistettaisiin lyhentämällä eristyksen enimmäisaikaa. Esityksen mukaan sijaishuoltopaikan olisi rajoitusten käytön jälkeen käytävä asia läpi lapsen kanssa ja lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tulisi arvioida lapseen kohdistettuja rajoitteita sekä lapsen palvelujen sopivuutta ja riittävyyttä. Rajoitustoimenpiteiden lasta kunnioittavan toteuttamisen varmistamiseksi sijaishuollon palvelujen tuottajan tulisi myös vahvistaa lasten hyvää kohtelua yleisellä suunnitelmalla ja kouluttamalla henkilöstöä työmenetelmistä ja keinoista, joiden avulla voidaan ennalta ehkäistä rajoitusten käyttöä. Velvollisuus antaa tieto käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista lisättäisiin lakiin. Valvontaa koskevaa säännöstä tarkennettaisiin niin, että aluehallintovirastojen olisi kuultava lapsia tarkastuskäynneillä. Esitys liittyy valtion vuoden 2019 talousarvioon. Esitys sisältää määrärahaehdotuksen lastensuojelun ohjauksen, seurannan ja valvonnan vahvistamiseen. Laki on tarkoitettu tulla pääosiltaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Lainsäädännön edelleen kehittämisen tehtävään sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan parhaillaan laajaa ja monialaista asiantuntijatyöryhmää. Ryhmän on tarkoitus tehdä hallituksen esityksen muotoon esityksensä niistä lakimuutoksista, joilla vahvistetaan sijaishuollossa olevien monia palveluja tarvitsevien lasten ja nuorten palvelujärjestelmää, varmistetaan sijaishuollossa erityistarpeiden mukaisesti toteutuva moniammatillinen kasvatusta, opetus, huolenpito ja hoito sekä arvioidaan jo käsitellyn tulevaa lastensuojelulain muutosta laajemmin sijaishuollon rajoitukset (ne kokonaisuudessaan). Lakityö hyödyntää meneillään olevaa laajaa LAPE-kärkihankkeen työtä.

### **LAPE-muutosohjelma**

Muutosohjelmaan on vuosien 2016–2018 aikana sisältynyt lastensuojelun uudistamista niin avo- kuin sijaishuollon osalta. Myös valvonta on ollut työskentelyn kohteena. Lastensuojelun ns. systeemistä tiimimallia on pilotoitu ja tutkittu, perhetyötä ja perhekuntoutusta kehitetty. Sijaishuollossa on kehitetty perhehoitoa ja laitoshoidtoa ja myös sijaishuollon alueella on toteutettu tutkimusta. Sijaishuollon toteuttamista ja valvontaa tukemaan on laadittu laatukriteerit, jotka tullaan lisäämään myös lastensuojelun laatusuositukseen vuoden 2019 alussa. Lastensuojelun sijaishuollon valvontaan on tehty mallinnus joka ennakoii maakunta- ja SOTE –uudistusta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella on ollut merkittävä rooli maakuntien muutoksessa tukemisessa ja tässä tarkoituksessa uudenlaisen lastensuojelun kehittämis- ja ohjausmallin luomisessa; muutosohjelmassa on toteutettu monitoimijaisista sekä alueellista ja valtakunnallista vuoropuhelua hyödyntävää yhteiskehittämistä.

Lastensuojelun kuormitusta osana LAPE-muutosohjelmaa tarkastelee erityisesti ylisosiaalineuvos Aulikki Kananoja taustaryhmineen (vuoden 2018 aikana). Kananoja on jo tehnyt kaksi useita ehdotuksia sisältävää väliraporttia ja työtä yhteen kokoava loppuraportti on tulossa vuoden 2018 päättyessä. Näitä ehdotuksia on jo osin päästy toteuttamaan muutosohjelman puitteissa. Aulikki Kananoja korostaa muun muassa sitä, että lastensuojelun on tarpeen määrittää oma tehtävänsä ja paikkansa uusissa maakunnallisissa sosiaali- ja terveystalvelujen rakenteissa ja yhteistyössä kuntien opetus- ja sivistystoimen kanssa. Kananoja peräänkuuluttaa maakunnallisia foorumeja käytäntöjen yhtenäistämiseksi ja riittävälle yhdenmukaisuudelle.

Osana muutosohjelmaa on vahvennettu myös pysyvää tietopohjaa. Kouluterveyskysely on laaja koko Suomen kattava kysely, jota on edelleen kehitetty THL:ssä osana LAPE-muutosohjelmaa. Kouluterveyskyselyyn lisättiin vuonna 2017 kysymys lapsen asuinpaikasta. Näin on voitu ensimmäistä kertaa raportoida sijoitettujen lasten ja nuorten hyvinvoinnista kansallisesti kattavan aineiston pohjalta. Vuonna 2019 lisätään vielä erityisoso sijoitetuille lapsille, josta ensimmäiset tulokset saatavissa syksyllä 2019. Erityisoso keskittyy niihin kysymyksiin, jotka eivät ole olennaisia kaikille lapsille ja nuorille, esim. sijoituksen aika ja rajoitustoimenpiteet.

Lastensuojeluun vahvassa kytköksessä LAPE-muutosohjelmassa valmistellaan lisäksi monialaisia ja verkostomaisia osaamis- ja tukikeskuksia (OT-keskuksia) vastaamaan kaikkein vaativammassa tilanteessa olevien lasten, nuorten ja perheiden tilanteisiin. Tarkoituksena on saada yhteensä viisi yllimaakunnallisesti toimivaa keskusta tukemaan sekä suorassa asiakastyössä että ammatillisille välillisesti muun muassa konsultaatioiden, koulutusten ja tutkimusyhteistyön avulla. OT-keskuksia suunnitellaan vahvassa yhteistyössä koulupuolen vastaavien alueiden jo toiminnassa olevien VIP-verkostojen kanssa. Valtakunnallinen ja viisi alueellista OT-keskussuunnitelmaa valmistuvat vuoden 2018 lopussa.

### **Tutkimus- ja kehittämishanke 2019-**

Sosiaali- ja terveysministeriö näkee THL:n roolin myös jatkossa tärkeänä lastensuojelun kehittämistyössä. Valmistellaan on THL:n toteutettavaksi vuonna 2019 käynnistytävä tutkimus- ja kehittämishanke, joka täydentää jo tehtyä lapsen osallisuutta ja kuulemista vahvistavaa työtä ja vastaa myös lapsiasiavaltuutetun julkisuuteen nostamaan lasten ja nuorten kuulemista koskevaan aloitteeseen. Käynnistettävän tutkimuksen tehtävänä on tuottaa kokonaiskuva sijoitettuna olevien lasten kokemuksista ja kohtelusta, tutkia lasten myönteisiä kokemuksia tukevia/lisääviä tekijöitä, tutkia epäkohtiin tarttumista helpottavia ja vaikeuttavia seikkoja sekä vahvistaa niihin puuttumisen keinoja. Tarkoituksena on toteuttaa tutkimus siten, että se mahdollistaa välittömän vaikuttamisen lasten arkeen silloin, kun tutkimushaastattelussa nousee esiin epäkohtia. Tämä mahdollistuu ottamalla lapsen asioista vastaavat sosiaalityöntekijät mukaan tutkimusprosessiin. Tarkoituksena on saada lasten systemaattinen kuuleminen ja osallisuuden vahvistaminen osaksi työkäytäntöjä.

Sosiaalineuvos

Marjo Malja

JAKELU

Kunta- ja terveysjaosto

TIEDOKSI

STM/kirjaamo